



Социальная трансформация в России в 1990-е годы: особенности формирования законодательной базы

Рахимьян Галимьянович Юсупов¹, Айнур Рауфович Хайбуллин²,
Евгений Николаевич Григорьев³

^{1, 2, 3}Уфимский университет науки и технологий, Уфа, Россия

¹yusupovr.g@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3731-3065>

²arnauka@bk.ru

³gevgeniyn@mail.ru

Аннотация. В статье раскрывается проблема становления социальной политики в России в 1990-е годы, особенности формирования законодательной базы. Перед Россией в период 1990-х годов встала двойная задача – сформировать на рыночных принципах экономическую политику и, опять же по опыту западных стран, новую социальную политику. В социальных вопросах западные государства не единодушны, но социальную политику формируют и проводят все. Известны три базовые ее модели, в которых по-разному очерчено участие государства в реализации социальных задач. Перед Россией обозначилась проблема адаптации социальных обязательств государства к последствиям рыночных преобразований. Российский сценарий оказался болезненным для экономики и социальной сферы. В России в 1990-е годы социальная трансформация заложила некоторые основы социальной политики. Но она не привела к формированию самой социальной политики, которую неверно трактовать как некоторую сумму социальных мер, ибо любую политику, и социальную в том числе, принято понимать как разработанный государством механизм регулирования общественных отношений, нацеленный на их гармонизацию. Авторами предпринята попытка установления социально-экономических изменений в обществе с выделением отдельных периодов, которые повлияли на особенности формирования законодательной базы 1990-х годов.

Ключевые слова: модель социальной политики, рыночная экономика, социальная политика, социальная трансформация

Для цитирования: Юсупов Р. Г., Хайбуллин А. Р., Григорьев Е. Н. Социальная трансформация в России в 1990-е годы: особенности формирования законодательной базы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2024. № 2. С. 47–53. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-47-53>. EDN ZZKKVB

Social transformation in Russia in 1990: features of the legislative framework

Rakhimyan G. Yusupov¹, Ainur R. Khaybullin², Evgenii N. Grigoriev³

^{1, 2, 3}Ufa University of Science and Technology, Ufa, Russia

¹yusupovr.g@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3731-3065>

²arnauka@bk.ru

³gevgeniyn@mail.ru

Abstract. The article reveals the problem of the formation of social policy in Russia in the 1990s, the features of the formation of the legislative framework.. In the 1990s, Russia faced a dual task – to formulate an economic policy based on market principles and, again based on the experience of Western countries, a new social policy. Western states are not unanimous on social issues, but social policies are formed and implemented by all. There are three basic models of it, in which the participation of the state in the implementation of social tasks is outlined in different ways. Russia faces the problem of adapting the state's social obligations to the consequences of market transformations. The Russian scenario turned out to be painful for the economy and social sphere. In Russia in the 1990s, social transformation laid some of the foundations for social policy. But it did not lead to the formation of social policy itself, which is incorrect to interpret as a certain sum of social measures, because any policy, including social policy, is usually understood as a mechanism developed by the state for regulating social relations, aimed at their harmonization. The authors made an attempt to establish socio-economic changes in society, highlighting individual periods that influenced the features of the formation of the legislative framework of the 1990s.

Keywords: social policy, model of social policy, social transformation, market economy

For citation: Yusupov R. G., Khaybullin A. R., Grigoriev E. N. Social transformation in Russia in 1990: features of the legislative framework. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2024;(2):47–53. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2024-1-2-47-53>. EDN ZZKKVB

В научных трудах, посвященных российской социальной политике, изложены разные взгляды на ее периодизацию [8]. Есть мнение, что 1990-е годы – это отдельный период ее становления. Так считает, например, Е.Н. Данилова, выделяя признаки, которые характеризовали российскую социальную политику на протяжении всего десятилетия: «введение рыночных основ (приватизация сферы социальных услуг, введение платных услуг и монетизация доступа), децентрализация управления социальной сферой и индивидуализация рисков (предоставление свободы выбора, перераспределение ответственности и рисков на индивидов)» [2, с. 29].

Чтобы сделать собственные выводы, уместно рассмотреть, какие законы социальной направленности принимались в исследуемый период.

Начнем с периода до принятия Конституции РФ (1991–1993 гг.). В литературе встречается мнение, выразителем которого является, в частности, А. М. Шахбанов, что в этот период «в государственной политике практически отсутствовали факторы социального развития», а принятые социальные законы «базируются на соответствующих советских законах, лишь с поправкой на современные "капиталистические" условия» [3, с. 185].

Опора на советское законодательство нами тоже зафиксирована, но не настолько масштабно, как представляет А. М. Шахбанов.

Например, в исследуемый период (а в этот период проводились радикальные экономические преобразования) весьма своеобразно осуществлялось регулирование трудовых отношений. По идее, в социальных проектах реформаторов они должны были занять особое место, ведь на них опирается любая экономическая система. Однако на практике прослеживались лишь попытки регулирования, именно попытки, поскольку усилия законодателя сконцентрировались на положениях советского КЗоТа, в текст которого только в 1992 г. трижды вносились поправки (12 марта, 25 сентября и 22 декабря 1992 г.). По этому поводу Н. В. Демидов заметил: «Реформа законодательства о труде, проведенная в 1992 г., по сути, стала отказом от реформы ... Законодатель воздержался от радикальных перемен, диктуемых общественной атмосферой начала девяностых. Вместо этого была избрана модель консервации советского трудового права и его реализации в новых условиях рыночного хозяйства» [4, с. 121]. Иными словами, на данном этапе регулирование социальных прав трудового

населения в условиях рынка было подменено соединением советского (нерыночного) трудового права с рыночной экономикой и несветским политическим строем.

Но такой подход применялся не так уж и широко, что подтверждают другие примеры [5–7].

Так, вскоре после развала СССР и образования Российской Федерации началось реформирование системы здравоохранения [8]. Что интересно, со специальным законом о здравоохранении тоже торопиться не стали. Зато в систему хорошо налаженного общедоступного советского здравоохранения не замедлили ввести рыночные механизмы.

В июне 1991 г. вступил в силу Закон РФ «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации», в котором подчеркивалась социальная значимость ранее отсутствовавшего в отечественной медицине страхового принципа: «Медицинское страхование является формой социальной защиты интересов населения в охране здоровья». Закон закреплял два вида медицинского страхования: обязательное и добровольное (ст. 1)¹. Отметим, что первый вариант преобладает в консервативной модели Германии, второй – в либеральной модели США. Очень скоро стало понятно, что легко и быстро организовать страховую систему не получится. Обозначился ряд проблем, например, по созданию системы фондов ОМС, сети страховых компаний, по их взаимодействию с гражданами и учреждениями и пр. Проблемы решались. В апреле 1993 г. в законе появились дополнения, регулирующие, в частности, порядок создания Федерального и территориальных фондов ОМС и некоторые аспекты их финансирования (ст. 12)².

Открытым оставался вопрос организации всей системы здравоохранения и распределения полномочий в данной сфере. В июле 1993 г. был принят документ под названием Основы законодательства Российской Федерации «Об охране здоровья граждан». Этот законодательный акт в общих чертах задекларировал гарантии и принципы охраны здоровья граждан, включая гарантии бесплатного медицинского обслуживания населения и льгот для уязвимых категорий граждан, установил организационно-управленческие функции органов государственной власти и местного самоуправления, а также подчеркнул, что в системе здравоохранения предусмотрен частный (платный) медицинский сектор, включающий «лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лиц, занимающихся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью» (ст. 14)³.

До принятия Конституции РФ, в июле 1992 г., вступил также в силу Закон РФ «Об образовании». Отметим, что социальные гарантии государства, которые позднее закрепила Конституция, он отразил. Речь идет о гарантии бесплатного дошкольного, среднего и среднего профессионального образования, а также высшего образования на конкурсной основе. При этом закон запустил рыночный механизм организации образования. В новой России право стать учредителем образовательной организации получили практически все – государственные или муниципальные органы, предприятия или учреждения всех форм собственности, общественные или религиозные организации, общественные или частные фонды, граждане. Отдельно заметим, что данным правом наделялись не только российские, но и зарубежные предприятия, фонды или граждане (ст. 11). Понятно, что негосударственные образовательные организации могли, согласно логике рынка, создаваться только в платном

¹ Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 920.

² Там же.

³ Основы законодательства РФ Об охране здоровья граждан (утратили силу) // Российская газета. 1993. 9 сентября.

формате. Поэтому закон предусмотрел для граждан, поступивших в эти организации, компенсацию затрат на обучение по программам среднего и среднего профессионального образования (ст. 5)¹. О высшем образовании в данном контексте ничего не сказано. Это значит, что обеспечение права на бесплатное высшее образование на конкурсной основе делегировалось только государственным образовательным организациям, действующим в соответствии с государственными образовательными стандартами. Законодательное регламентирование высшего профессионального образования появляется только в 1996 году с принятием Федерального закона от 22.08.1996 № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»², где и будет установлено в ст. 4 данного закона, что гражданам Российской Федерации гарантируется получение на конкурсной основе бесплатного высшего и послевузовского профессионального образования в государственных, муниципальных высших учебных заведениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые. В части реформы системы образования в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 отмечается, что «пока нет положительных результатов реформ, происходит стихийное замещение бесплатных услуг платными. Система образования все жестче делится на образование для богатых и для всех остальных. Это грозит снижением общего уровня как средней, так и высшей школы, что может пагубно отразиться на интеллектуальном потенциале страны»³.

В исследуемый период закладывались основы регулирования в условиях рынка права собственности, в т.ч. права собственности на объекты жилой недвижимости. В конце 1992 г. был принят Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», который закрепил варианты обеспечения права граждан на жилище: либо предоставление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма (в этом случае с учетом нормы жилой площади на одно лицо), либо приобретение / строительство жилья за собственные средства (в этом случае без ограничений площади) (ст. 2)⁴. То есть законодатель учел потребности в жилье у граждан, не имеющих достаточных средств на его приобретение или строительство. Это не единственная социальная мера в жилищной политике государства. Еще раньше, 4 июля 1991 г., был принят Закон РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ», регулирующий бесплатную передачу в собственность граждан РФ занимаемого ими жилья, состоявшего в государственном или муниципальном жилищном фонде. Эта процедура в законе была названа приватизацией жилых помещений (ст. 1) и охарактеризована как добровольный процесс⁵. Вместе с тем оба упомянутых закона открыли правовые возможности для формирования и развития рынка недвижимости, поскольку в них вошли не только и не столько нормы социального характера, но также нормы, касающиеся накопления жилой недвижимости за счет собственных средств и распоряжения ею, в т.ч. в форме выступления «с ней на рынке недвижимости» (преамбула)⁶.

¹ Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (утратил силу) // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

² Федеральный закон от 22.08.1996 N 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание законодательства РФ, 26.08.1996, N 35, ст. 4135, «Российская газета», N 164, 29.08.1996.

³ Послание Президента Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. Федеральному Собранию «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».

⁴ Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» // Российская газета. 1993. 23 января.

⁵ Закон РФ от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 28. Ст. 959.

⁶ Там же.

После принятия Основного закона, закрепившего весь спектр социальных гарантий, наступил очередной этап становления российской социальной политики. На этом этапе все взятые на себя обязательства государство также выполнить не смогло. Но некоторые сдвиги произошли.

Согласимся с мнением Д.А. Кормщикова, который в качестве отличительной особенности данного этапа назвал закрепление в специальных законах ответственности государства в отношении большинства категорий наиболее уязвимых слоев населения [9]. Нельзя сказать, что ранее эта проблема полностью игнорировалась. Напомним, что отдельные меры социальной защиты некоторых уязвимых категорий граждан были урегулированы в предыдущий период, например, в законодательстве о здравоохранении. Но только после принятия Конституции РФ законодатель занялся проблемой выделения по разным основаниям категорий граждан, нуждающихся в социальной защите, и регулированием отношений между ними и государством. В этот период были разработаны и вступили в силу (в основном в 1995 г.) Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 639-ФЗ); Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 635-ФЗ); Федеральный закон от 02 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (утратил силу); Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (утратил силу) (два последних закона утратили силу в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»); Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (действует в ред. от 25 февраля 2023 г. № 651-ФЗ); Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (действует в ред. от 4 августа 2023 г. № 461-ФЗ).

Заметим, что содержание второго этапа формирования социальной политики России не размылось со временем. Выведенная на поверхность проблема формирования нормативно-правовых основ в сфере защиты отдельных категорий граждан, системы здравоохранения, материнства, отцовства и детства актуальна и поныне [10]. И даже утратившие силу законы середины 1990-х годов о социальном обслуживании не свидетельствуют об обратном – нормирование социального обслуживания позднее было обобщено и дополнено в новом законе.

Изложенное позволяет согласиться с мнением авторов, выделивших самостоятельный этап формирования российской социальной политики во второй половине 1990-х годов, но с некоторыми дополнениями. Этот этап отметился не только осознанием недостаточно тщательной разработки преобразований в социальной сфере, но и попытками концептуально представить, как должны выстраиваться отдельные направления социальной политики. В конце 1997 г. были утверждены концепция реформы здравоохранения и программа пенсионной реформы, а в начале 1998 г. – концепция реформирования российской науки. Для подготовки и утверждения каждого документа потребовался год, на этот счет в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 17.02.1998 отмечено: «но потратить целый год только на разработку и утверждение концепций – слишком расточительно»¹. А это признак того, что власть решила ускорить нормализацию социальных процессов, которые ранее, как установлено выше, в основном встраивались в рыночные реалии без строгих установок к точному и всеобъемлющему исполнению.

¹ Послание Президента Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. Федеральному Собранию «Общими силами – к подъему России (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)».

О причинах пересмотра отношения к социальной сфере можно судить по косвенным признакам. Российский опыт первой половины 1990-х годов показал, что сами по себе рыночные законы и механизмы не являются гарантом экономического развития государства. И дело не только в угрозах социальной напряженности. Государство не может ожидать технологических успехов и повышения производительности труда, если оно экономит на образовании и науке, провоцируя, среди прочего, утечку мозгов и неконтролируемое разрастание сети негосударственных учебных заведений, выдающих дипломы даже о высшем образовании, не утруждая себя заботой о нормальной организации самого образования. Государство не может наращивать процент экономически активного населения, если оно экономит на здравоохранении, допуская перекос в сторону узкосоциальной платной медицины и фактически блокируя массовый доступ к новейшим методикам и технологиям лечения и профилактики заболеваний. Государство не может без негативных последствий для экономики игнорировать проблемы трудовых отношений, материнства и детства и иные направления своей деятельности, составляющие объем социальной политики.

Даже краткий обзор нерешенных социальных проблем в трудовых, образовательных, жилищных правоотношениях, говорит о том, что на протяжении периода 1991–1998 гг. либерально-рыночных реформ правовой аспект преобразований нуждался в комплексном подходе. Необходимые законодательные акты или нормы либо не принимались (не был принят Трудовой кодекс, не были урегулированы ценовые механизмы в деятельности монополистов на рынке коммунальных услуг и пр.), либо принимались, но нуждались в соответствующих подзаконных актах для действенного правоприменения. Например, с 1992 г. действовал Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики», который, напомним, предусматривал предоставление нуждающимся жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма. Однако на фоне развернувшегося коммерческого строительства создание таких фондов распространенным явлением не стало, и гарантированное законом право осталось лишь словами на бумаге.

Таким образом, вызовы, связанные с проблемами адаптации социальных обязательств государства к последствиям рыночных преобразований, которые встали перед нашим Отечеством в 1990-х годах, непосредственно повлияли на особенности формирования правовой системы.

Список источников

1. Хабриева Т. Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5–15.
2. Данилова Е. Н. Периоды изменений в социальной политике и представлениях о социальной справедливости // Социологическая наука и социальная практика. 2015. № 2(10). С. 18–50.
3. Шахбанов А. М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития. 2012. № 11. С. 184–187.
4. Демидов Н. В. Обсуждение института увольнения работника по инициативе работодателя в науке трудового права 1990-х гг. // Вестник Томского государственного университета. Сер.: Право. 2018. № 27. С. 121–131.
5. Андриченко Л. В., Акопян О. А., Васильев В. И. и др. Концепции развития российского законодательства / Отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2014. 128 с.
6. Михеева Л. Ю. Развитие кодификации российского семейного права // Кодификация российского частного права / Под ред. Д. А. Медведева. М.: Статут, 2008. С. 196–233.
7. Усманов Р. Х. Региональный партогенез в политическом процессе современной России (Южный федеральный округ в 1990-е годы). М., 2002. 302 с.
8. Чернышев В. М., Стрельченко О. В., Мингазов И. Ф. Последствия реформирования здравоохранения в РФ (1990 – 2020 гг.). Проблемы и предложения // Оргздрав: новости, мнения, обучения. Вестник ВШОУЗ. 2021. Т. 7. № 2. С. 86–102.

9. Кормщикова Д. А. К какой модели социальной политики стремится Россия? // Вестник Нижегородского ун-та им. Н.И. Лобачевского. 2014. № 1. С. 439–444.
10. Киселев И. Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование: Учебное пособие. М.: Изд-во "НОРМА", 2001. 372 с.

References

1. Khabrieva T. Y. Main vectors and problems of development of social legislation. *Journal of Russian law*. 2014;(8):5-15. (In Russ.)
2. Danilova E. N. Periods of changes in social policy and social justice perceptions. *Sociological science and social practice*. 2015;2(10):18–50. (In Russ.)
3. Shahbanov A. M. Features of state social policy in the 90s of the XX century. *Theory and practice of social development*. 2012;(11):184–187. (In Russ.)
4. Demidov N. V. Discussion of the institution of dismissal of an employee on the initiative of the worker in the science of labour law in the 1990 s. *Bulletin of Tomsk State University. Ser.: Law*. 2018;(27):121–131. (In Russ.)
5. Andrichenko L. V., Akopyan O. O., Vasilyev V. I. and others. *Concept of development of the Russian legislation*. T. Y. Khabrieva, Y. Tikhomirov (eds.). Moscow; 2014. 128 pp. (In Russ.)
6. Mikheeva L. Y. *Development of codification of Russian family law. Codification of Russian private law*. D. A. Medvedev (ed.). Moscow: Statute; 2008:196–233. (In Russ.)
7. Usmanov R. H. *Regional party in the political process of modern Russia (Southern Federal District in the 1990s)*. Moscow; 2002. 302 p. (In Russ.)
8. Chernyshev V. M., Strelchenko O. V., Mingaz I. F. Consequences of health care reform in the Russian Federation (1990 – 2020). Problems and suggestions. *ORGZDRAV: news, opinions, training. Bulletin of the Higher School of Health Organization and Management*. 2021;7(2):86–102. (In Russ.)
9. Feeders D. A. To what model of social policy is Russia seeking? *Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*. 2014;(1):439–444. (In Russ.)
10. Kiselev I. Y. *Labor Law of Russia. Historical and legal research*. Moscow: "NORMA"; 2001. 372 p. (In Russ.)

Информация об авторах

- Р. Г. Юсупов – доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права Института права, Уфимский университет науки и технологий.
- А. Р. Хайбуллин – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории государства и права Института права, Уфимский университет науки и технологий.
- Е. Н. Григорьев – кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры педагогики, Уфимский университет науки и технологий.

Information about the authors

- R. G. Yusupov – Dr. Sci. (History), Professor of the Department of State Theory and Law, Law Institute, Ufa University of Science and Technology.
- A. R. Khaybullin – Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of State Theory and Law, Law Institute, Ufa University of Science and Technology.
- E. N. Grigoriev – Cand. Sci. (Pedagog.), Associate Professor of the Department of Pedagogy, Ufa University of Science and Technology.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 07.05.2024; одобрена после рецензирования 30.05.2024; принята к публикации 31.05.2024.

The article was submitted 07.05.2024; approved after reviewing 30.05.2024; accepted for publication 31.05.2024.